

Capítulo 10

El voto preferente: una perspectiva regional

Luís Mario Rodríguez

1. Introducción

La aplicación del voto preferente o voto preferencial, según el sistema electoral del que se trate, mantiene adeptos y detractores en la región. Su práctica está asociada al desbloqueo de las listas como forma de la candidatura. El alegato más frecuente para su adopción ha sido el de la aspiración ciudadana de flexibilizar y ampliar las opciones de elección, debilitando el poder que tienen las cúpulas partidarias de configurar el orden de las listas, de tal forma que los votantes puedan elegir un candidato o candidatos sin apegarse, necesariamente, a la propuesta de los partidos. Lo contrario sucede con las listas bloqueadas y cerradas porque el elector únicamente puede marcar la bandera del respectivo instituto político. Los que impulsan el desbloqueo de las listas y, en consecuencia, el voto preferente, indican que en ese sistema se multiplican las alternativas (candidaturas) para los electores y que, al estrechar la relación entre los votantes y los funcionarios elegidos, se facilita la rendición de cuentas vertical. Sin embargo, en la práctica, una vez celebrados los comicios, los electores se desentienden de los asuntos públicos, no vigilan a sus representantes y, sucede que, en las siguientes elecciones algunos de estos últimos resultan reelectos sin mayor escrutinio. En ese sentido, la educación cívica y la cultura política toman especial relevancia para una más estricta auditoría ciudadana.

En general, los defensores del voto preferente son, por un lado, las organizaciones de la sociedad civil que promueven la reforma electoral y, por el otro, los funcionarios beneficiados por este mecanismo. Las primeras justifican su respaldo al desbloqueo de las listas y al voto preferente indicando que los ciudadanos pueden elegir al candidato o candidatos (hombres o mujeres) de su predilección disminuyendo la injerencia de las

autoridades partidarias. Ciertamente, allá donde se emplea este tipo de voto se observa una modificación en el orden de las listas, aunque modesta en ciertos sistemas. En algunos países, los bajos porcentajes de electores que utilizan el voto preferente y el triunfo de los candidatos ubicados por los partidos en las primeras posiciones de las listas debilitan los argumentos a favor de esta modalidad de voto.

Los que alcanzan un escaño alientan la aplicación del voto preferente al considerar que su triunfo es el resultado de una exitosa campaña personal que logró disuadir a los votantes para que los designaran a ellos y no a sus correligionarios de partido que competían por el mismo cargo. En un sistema de listas cerradas y bloqueadas la campaña se habría centrado en la imagen del partido, en su logo o bandera, desechando por completo la individualización de las candidaturas. La competencia intrapartidaria y las complejidades que esta situación ocasiona, con demandas de nulidad de los procesos de elección entre militantes de un mismo partido, y no en contra de los rivales de otros institutos políticos, es una de las varias justificaciones de los opositores para la abolición del voto preferente.

Sus críticos son prominentes académicos, funcionarios electorales, líderes políticos y candidatos que no alcanzaron una curul con este sistema. En este grupo podrían ubicarse a las mujeres que, según algunos análisis, tienen más oportunidades si las listas son cerradas y bloqueadas. En los países donde se aplica el voto preferente se debate sobre el efecto que este genera en diversos aspectos: la representación política de las mujeres y los sistemas de cuotas, la fragmentación del financiamiento político, el encarecimiento de las campañas electorales, la dispersión de los temas que integran la oferta electoral, el debilitamiento del sistema de partidos, el fomento de la personalización de la política, el aumento de votos nulos, las dificultades en el plano de la gobernanza electoral (conteo de votos, elaboración de actas, procesamiento de resultados, etc.) y la complejidad en el ejercicio del sufragio para el elector. En contraposición, la restricción del monopolio de las cúpulas partidarias respecto de la integración y el orden de los candidatos en las listas parece desechar, en buena parte de los países que adoptaron el voto preferente, cualquier intención de retroceso promoviendo su derogatoria.

El voto preferente es consustancial al establecimiento de las listas cerradas no bloqueadas. Con el asentamiento y normalización de las elecciones como el método por excelencia para competir y alcanzar el

poder político, cuya primera expresión durante la tercera ola democrática fueron las listas cerradas y bloqueadas, surgió la demanda de más democracia y de una mejor y más estrecha representación que acercara a los votantes con los funcionarios elegidos. El resultado de esa exigencia ciudadana fue la personalización del voto a través de la designación directa de los candidatos preferidos por los electores. En otros sistemas se optó por las listas abiertas y el uso del voto combinado (panachage). Las reformas electorales se orientaron en este sentido y, en algunos casos, sin un diagnóstico adecuado y sin objetivos claros, se aprobaron los cambios a las leyes electorales. Luego vino la contrarreforma, el restablecimiento del desbloqueo de las listas, la intervención de la justicia constitucional y los intentos infructuosos para la derogatoria del voto preferente.

Este capítulo presenta una perspectiva comparada sobre algunas de las ventajas y desventajas del voto preferente en América Latina a nivel congresual. Con ese propósito, en primer lugar, se incluyen algunas notas conceptuales sobre los sistemas electorales, sus elementos y las condiciones que debe cumplir toda reforma electoral. Luego se describen brevemente los sistemas electorales que mantienen vigente el voto preferente, se enumeran algunas de sus virtudes y deficiencias y la influencia de esta forma de expresión del voto en la representación política de las mujeres y en los sistemas de cuotas. A modo de cierre el capítulo concluye con unas reflexiones finales.

2. Algunas notas conceptuales

2.1. Definición e importancia del sistema electoral

Nohlen (2008) propone una definición restringida de los sistemas electorales. Según este criterio, los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y además posibilitan la conversión de votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.). Así, según el tratadista alemán, se evita expandir el concepto en extremo, hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho al sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral.

En relación con la importancia de los sistemas electorales, ciertamente no todo depende de su correcta ejecución ni con una reforma electoral se pueden modificar el total de las circunstancias que afectan el funcionamiento del sistema político en general y el sistema de partidos en particular (Rodríguez, 2021). Lo que sí puede afirmarse es que “los sistemas electorales tienen consecuencias sobre el comportamiento electoral, los resultados electorales, la conformación del sistema de partidos y sobre la distribución del poder en un régimen determinado” (Nohlen, 2014). Los sistemas electorales determinan quién es elegido, qué partido llega al poder y con qué nivel de presencia o peso específico. Tienen también, como ya se dijo, efectos determinantes sobre el sistema de partidos políticos, en especial sobre la cantidad de partidos y su nivel de presencia en el parlamento, e influyen en sus niveles de cohesión y disciplina interna, así como en el decisivo tema de su financiamiento (Zovatto y Aguilar, 2013). Aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político y de partidos. En consecuencia, escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país (Tuesta, 2013).

2.2. Las clases de sistemas electorales

Todo sistema electoral, mayoritario, proporcional o mixto, busca facilitar el ejercicio del voto al elector. La transformación de su voluntad en votos y de estos en escaños o cargos de gobierno debe tener lugar a través de elecciones libres, transparentes, equitativas y periódicas. La finalidad última de los sistemas electorales responde a los objetivos que persiguen las sociedades en términos de representatividad o gobernabilidad.

En un sistema electoral de tipo mayoritario los escaños se distribuyen únicamente en base al candidato que obtiene el mayor número de votos. Este sistema procura el establecimiento de pactos entre las fuerzas políticas representadas en los congresos. Sacrifica la representatividad y fomenta la gobernabilidad legislativa. Por el contrario, los sistemas electorales proporcionales suponen reglas que buscan que la representación en escaños

de las fuerzas políticas sea proporcional a sus votos, es decir, procura reducir lo más posible las disparidades que existen entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido y los escaños que le corresponden luego de hacer la distribución de asientos en el Congreso. Este sistema pretende que las distintas expresiones políticas y sociales estén representadas en los congresos. Las fórmulas electorales, una más proporcionales que otras, contribuyen a este propósito. Asimismo, debe tenerse en cuenta el tamaño de las circunscripciones y las barreras electorales, estas últimas cuando se presenta un problema de fragmentación partidaria en los congresos. Los sistemas electorales proporcionales obligan a la formación de coaliciones legislativas para el impulso de los planes de gobierno. Los sistemas mixtos requieren la combinación de circunscripciones uninominales y plurinominales. En base a esta conformación, los sistemas mixtos pueden contar con diferentes fórmulas electorales, formas de la candidatura y tipos de voto.

El menú de opciones en materia de sistemas electorales es muy amplio. En el Manual para el diseño de sistemas electorales, de IDEA Internacional, se han identificado 211 sistemas electorales a nivel mundial, los cuales se agrupan en tres grandes categorías o familias: 1) sistemas mayoritarios o de pluralidad; 2) sistemas proporcionales, y 3) sistemas semiproportionales. Existen, asimismo, dentro de estos tres grupos, otras subcategorías que varían tanto en su composición como en sus efectos, y que están directamente condicionadas por factores tales como el tipo de circunscripción, formas de candidatura, modalidad de voto, y las fórmulas electorales que se apliquen, entre otros (Zovatto y Aguilar, 2013).

2.3. Los elementos del sistema electoral

Los sistemas electorales no son neutros. Lejos de ser aspectos meramente técnicos, los diferentes elementos del sistema electoral tienen consecuencias políticas conocidas y son modificados precisamente para perseguir diferentes objetivos políticos. Es justamente su naturaleza política y su maleabilidad la que hace atractiva la reforma electoral: con modificaciones relativamente sencillas se pueden lograr cambios importantes en la dinámica política de un país (Botero, 2015).

De acuerdo con la definición que Nohlen hace sobre el sistema electoral los elementos que lo componen son los siguientes: i. El número de representantes a elegir; ii. La distribución o tamaño de las circunscripciones; iii. Las formas de la candidatura; iv. La forma de expresión del voto; v. Las barreras o umbrales electorales; y, vi. La fórmula electoral. Estos elementos conforman el “corazón del sistema electoral”. Otros autores (Artiga-González, Freidenberg y Došek, y Miranda) incluyen como elementos del sistema electoral aspectos que estarían inmersos en la definición amplia citada por Nohlen.

Artiga-González (2015), señala que el análisis comparado recae en aquellos elementos (ortodoxos) de la normativa electoral que, una vez emitidos los votos, producen un resultado específico en términos del reparto o distribución de cuotas de poder político. El autor agrega otros elementos, a los que denomina *sui generis*, que pueden incidir en la cantidad de votos que han de ser traducidos en escaños. Se trata de la independencia del organismo electoral (permanentes o temporales), el tipo de contendientes permitidos, el ritmo o calendario electoral y la calidad del Registro Electoral.

Freidenberg y Došek (2016) incluyen otras dimensiones que se consideran claves porque impactan sobre la competencia política. Estas otras dimensiones suponen una referencia al sistema electoral en sentido amplio. Nos referimos a la aprobación de medidas de acción afirmativa (cuota) y/o el principio de la paridad de género en el registro de las candidaturas, la reelección presidencial, la duración del mandato de los diferentes cargos, el voto de los connacionales desde el extranjero y los mecanismos de selección de candidaturas.

Miranda (2015), por su parte, más que hacer una distinción entre los elementos que proceden de los conceptos restringido o amplio de los sistemas electorales, introduce una clasificación de las reformas electorales en base a dos periodos: uno de mayor “judicialización de la política” (2011-2015) y otro donde este fenómeno se presentó con menor intensidad (1992-2010). La judicialización de la política hace referencia a los casos en que los conflictos políticos se resuelven en las Cortes y por tanto estas tienen una incidencia sustancial en la legislación y en las políticas públicas (Domingo, 2004). Al mismo tiempo, Miranda se refiere al impacto de

las reformas en el ejercicio y alcance de los derechos ciudadanos y/o en la gobernanza electoral. Entre 1992 y 2015, distingue entre reformas motivadas por un fallo judicial (12) y las que no lo fueron (4).

2.4. Formas de la candidatura y tipos de expresión del voto

La forma de la candidatura

Para Artiga González (2015) “si la candidatura es de una sola persona, entonces se habla de candidatura individual” y cuando son varios candidatos los que se presentan por partido o coalición contendiente “se habla de una candidatura de lista”. Agrega, además, que “entre la forma de la candidatura y el tamaño de las circunscripciones existe una relación estrecha dado que en las circunscripciones uninominales es usual encontrar asociada una candidatura individual, mientras que en las circunscripciones plurinominales se suelen encontrar candidaturas de lista”. Igualmente, para María Pedicone (Pedicone de Valls, 2001), las candidaturas pueden ser de dos tipos: candidatura personal y candidatura de lista.

Las candidaturas de lista tienen diversos tipos de listas o planillas que pueden clasificarse, en primera instancia, así: (a) lista bloqueada, o cerrada y bloqueada, (b) lista cerrada y no bloqueada y (c) lista abierta.

En el caso de la lista cerrada y bloqueada se “permite al votante dar su voto a una lista en bloque o en plancha debiendo ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista, tal y como fue dispuesto por las convenciones o asambleas partidarias” (Nohlen, 2014). En otras palabras, los electores votan la lista sin poder alterarla y “los escaños se atribuyen según el orden fijado en la misma” (Artiga González, 2015).

La segunda clase de lista es la cerrada y no bloqueada que “brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido” (Nohlen, 2014); en otras palabras, “los electores pueden ordenar a su gusto la relación de candidatos y candidatas” (Artiga González, 2015), pero no se modifica la propuesta global o estructurada por el partido o coalición participante.

Y el último caso corresponde a la lista abierta que podría considerarse el otro extremo del primer tipo, dado que se trata de una lista que no es cerrada y no es bloqueada. Justamente, en este caso, el elector puede “ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista” (Nohlen, 2012). Se puede llegar al extremo de agregar nuevos candidatos que no aparezcan en ninguna de las listas propuestas en la contienda electoral (Benavides, 2021).

La forma de la candidatura puede restringir o promover la libertad de opción de los electores, afectar o favorecer la redición de cuentas, y dificultar o allanar el ejercicio del sufragio al elector. Todo depende del tipo de lista regulado en las respectivas legislaciones. Los sufragantes obtienen más o menos alternativas de candidaturas y más o menos flexibilidad en su elección en función del tipo de lista que presenten los partidos políticos. En la región existen sistemas electorales en los que la ley electoral deja a los partidos en la libertad de elegir entre listas cerradas y bloqueadas o listas abiertas (Colombia).

En la tabla 10.1 al considerar cada una de las variables en el orden indicado, se observa como los diferentes tipos de lista pueden influir de menor a mayor grado o viceversa, dependiendo si se está frente a un sistema basado en las listas cerradas y bloqueadas, cerradas no bloqueadas o abiertas. Si se evalúa por ejemplo “el control y poder de la cúpula partidaria”, variable relacionada con el grupo que ha sido identificado como partidos políticos, en el caso de la lista cerrada y bloqueada, la influencia de la cúpula es mayor que en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, llegando a un grado inferior cuando se trata de las listas abiertas. En otras palabras, el control que la dirigencia de un partido político tiene sobre quienes finalmente pueden llegar a ser electos como diputados por parte de los ciudadanos, disminuye según se trate de un tipo de lista cerrada y bloqueada, cerrada no bloqueada y abierta, pasando de una influencia máxima a una mínima, en la que los votantes para el caso de las listas abiertas, pueden no sólo establecer el orden de las candidaturas, sino como se dijo antes, elegir entre los candidatos propuestos por los diferentes partidos (FUSADES, 2010).

Tabla 10.1. Incidencia en los partidos políticos, los electores y la autoridad electoral en base al tipo de lista.

		LISTA CERRADA Y BLOQUEADA	LISTA CERRADA Y DESBLOQUEADA	LISTA ABIERTA
		NOMBRE PARTIDO	Del mismo partido, el elector elige el orden de los candidatos propuestos	El elector construye su propia lista en base a opciones de diferentes partidos y candidatos
INCIDENCIA EN...	GRADO DE...			
LOS PARTIDOS POLÍTICOS	Control y poder de cúpula partidaria	(+) →		(-)
	Competencia intra e inter partidaria	(-) →		(+)
	Cohesión y disciplina partidaria	(?) →		(?)
LOS ELECTORES	Flexibilidad y amplitud de elección	(-) →		(+)
	Rendición de cuentas y vínculo representantes - representado	(-) →		(+)
	Complejidad de uso para el lector	(-) →		(+)
TSE	Complejidad para su administración	(-) →		(+)
	No, de votos emitidos (voto único, preferencial o combinado)	(-) →		(+)

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2010), Boletín No. 1, Sept./ Oct. 2010.

Por otro lado, según Tuesta Soldevilla (2012), las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia como elementos del sistema electoral, por lo menos en tres sentidos. Para la relación entre elector y candidato, es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona desempeña un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados, el candidato sea mucho menos determinante para el voto que el partido al que representa. Para la relación entre los candidatos y su respectivo partido, las distintas formas de candidatura y votación permiten al elector ejercer mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido, en el caso de las listas de

partidos, según sea su forma, puede fortalecer (lista cerrada y bloqueada) o debilitar (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato es dependiente de la nominación del partido, pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y en las listas abiertas. En cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos, sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, pueden nominar, por ejemplo, a través de cuotas, a mujeres o representantes de determinados grupos sociales, en lugares expectantes de la lista.

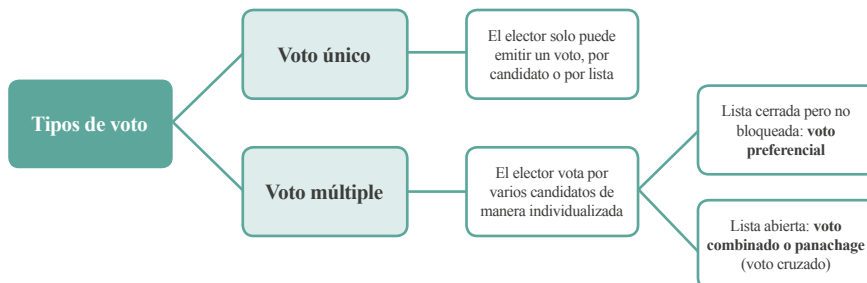
Formas de expresión del voto: el voto preferente

En cuanto a las formas de expresión del voto, Dieter Nohlen (2007) afirma que esta equivale a la forma de votación, mientras que Artiga-González (2015) lo define como “las modalidades que puede adoptar la expresión de las preferencias de los electores sobre los candidatos sean o no propuestos por los partidos bajo cualquier forma de candidatura”. En pocas palabras la forma de expresión del voto es el conjunto de reglas que regulan el cómo, es decir, las diferentes posibilidades que posee cada elector para manifestar su preferencia por alguna o algunas de las candidaturas que compiten en una determinada elección a un determinado cargo (Benavides, 2021).

Álvaro Artiga-González (2015) expone dos modalidades que puede adoptar la expresión de la decisión del elector con respecto a su preferencia electoral, a saber: 1. Voto único: “cuando los electores emiten un solo voto independientemente del número de escaños a repartir en la circunscripción donde tiene lugar la elección”. 2. Voto múltiple: es el caso contrario al anterior, es decir “cuando a cada uno de los miembros del cuerpo electoral se les permite emitir su voto a favor de varias candidaturas”. Se clasifica en: a. *Voto preferencial*: es una especie de voto múltiple que opera cuando se tiene una lista cerrada pero no bloqueada, es decir en la que aparecen los rostros de los integrantes de lista. b. *Voto combinado* o “*panachage*”: es otra especie de voto múltiple pero que funciona en el sistema de listas abiertas, “repartiendo sus votos o marcas disponibles entre candidatos de diferentes listas”.

A partir de la anterior tipología es posible elaborar el siguiente esquema:

Figura 10.1 Formas de expresión del voto



Fuente: Benavides, L. (2021), “Formas de expresión del voto”, en Rodríguez, L.M. (Coord.) (2021), “Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma”, FUSADES/HSS, San Salvador, 2021.

En el Diccionario Electoral (2017) el voto preferente, que interesa para el presente capítulo, es definido como una modalidad de votación que permite al elector escoger quiénes ocuparán los primeros lugares en las listas de candidaturas o nóminas que presentan los partidos políticos. Dicho de otra manera, mediante el voto preferente el elector puede manifestar su preferencia política y obviar la rigidez de las nóminas partidarias (Brenes Villalobos, 2017). En las listas cerradas y desbloqueadas el elector hará su elección de orden dentro de la nómina previamente escogida por el partido, lo cual le brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos, dejando en sus manos la decisión de quien debe representar al partido (Nohlen, 2007). El voto preferencial sobre uno o varios candidatos en el sistema de lista cerrada no bloqueada trae como consecuencia directa, la posibilidad de cambiar el lugar que ocupa un candidato o varios candidatos, o alterar significativamente el orden de la lista presentada por el partido político. Diversos autores confirman la finalidad que busca este tipo de voto.

Este sistema permite al elector la posibilidad de elegir entre los candidatos presentados por un partido político (Zovatto y Aguilar, 2012). En su estudio sobre esta modalidad de votación, Carmen Ortega (2004) indica que la expresión “voto preferencial” hace referencia a los sistemas que permiten al elector escoger entre los candidatos propuestos por un mismo grupo político, con independencia de que los pueda ubicar o no por orden de preferencia. Cabe indicar que, al igual que sucede con otros

sistemas electorales, los de voto preferencial admiten una gran variedad de combinaciones posibles, por lo cual no debe entenderse esta como una única modalidad de votación.

2.5. Los requisitos de la reforma electoral

En algunos sistemas, las crisis de representación se pretenden mitigar modificando algunos de los elementos de los sistemas electorales. Ciertamente las formas de expresión del voto han sido objeto de reforma en América Latina, en particular a través de la incorporación de los mecanismos que incrementan la influencia de los votantes sobre la definición de los representantes. Con ello, se espera generar cambios en el comportamiento legislativo y partidista hacia una dinámica que logre una mayor respuesta a las demandas ciudadanas. La lógica detrás de esta apuesta es que mientras más personalizado sea el voto, más individualista será el comportamiento de los representantes, quienes tratarán de atender las necesidades de su electorado. Por el contrario, a mayor partidización del voto, mayores serán los incentivos para que los legisladores desplieguen conductas partidistas, pues su futuro político no estará en manos de los electores, sino de sus partidos (Amorim y Santos, 2001).

Dieter Nohlen (2014) señala que, un debate serio, políticamente viable sobre reformas electorales, debe cumplir las siguientes condiciones: (i) un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente; (ii) la determinación con exactitud de los objetivos de la reforma; (iii) la elección –en un nivel técnico– de algunos de los tantos mecanismos que se tienen a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos; y (iv) el análisis de las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así determinar sus probables consecuencias políticas. A los anteriores requisitos debe agregárseles los criterios que el autor establece para una correcta evaluación de los efectos que se espera de todo sistema electoral cuando se reforma alguno de sus elementos: (i) representación, (ii) concentración o efectividad, (iii) participación, (iv) simplicidad o transparencia, y (v) legitimidad.

Precisamente por la importancia y centralidad de los sistemas electorales, estos son instituciones muy manipulables a nivel político y por ello es frecuente que sean seleccionados deliberativamente y con conciencia clara

de su impacto. Es decir, las decisiones en torno a la reforma de un sistema electoral no se adoptan en el vacío, son tomadas en una coyuntura y en un contexto determinado por un sistema de partidos políticos específico que, además de otros objetivos, pone particular atención a los intereses políticos partidistas (que ganan y pierden con dicho cambio, generalmente en el corto plazo). En efecto, el cambio de un sistema electoral nunca es neutral y, como se ha indicado, tiene importantes consecuencias para los partidos, por lo cual son muchas veces sus intereses las principales consideraciones presentes en el momento de diseñar o reformar un sistema electoral (Zovatto y Aguilar, 2012).

Lo anterior lo resume Nohlen (2007) al señalar: [...] el sistema electoral no es sólo una cuestión de diseño institucional que se resuelve de una vez por todas conforme a parámetros de buen gobierno, sino que es una cuestión de intereses partidistas y coyunturales. Su desempeño depende del contexto, es decir, de las estructuras sociales, de la geografía electoral, de las actitudes de los partidos políticos y del electorado, etc., de factores que no varían solo por países, sino que pueden cambiar también en el tiempo. Todos estos factores influyen en los efectos que tengan los sistemas electorales, al mismo tiempo que los sistemas electorales pueden variar la orientación y el impacto propios.

Una mala reforma, sin diagnóstico ni objetivos claros, produce efectos no queridos en el sistema electoral y en el sistema político. En el caso salvadoreño, en el que la adopción del voto preferente y luego del voto combinado o panachage fue consecuencia de sentencias judiciales, supuso, al inicio de su implementación, graves inconsistencias en cientos de actas, incremento de votos nulos y el recuento de votos en la circunscripción de San Salvador por orden de la Sala de lo Constitucional. Ahora bien, entre la elección legislativa de 2012, la primera en la que se aplicaron las listas cerradas no bloqueadas y la de 2021, la tercera elección con listas abiertas (las anteriores fueron los comicios de 2015 y 2018), mejoró el sistema de procesamiento de votos, la autoridad electoral generó un sistema propio con uso de tecnología en mesa que contribuyó al levantamiento de las actas y disminuyó la cantidad de votos nulos. En términos de gobernanza electoral, el organismo electoral debió solicitar un sustancial incremento del presupuesto extraordinario para la celebración de las elecciones. Lo cierto es que la falta de debate legislativo, la judicialización de la política

y el incumplimiento de los requisitos sugeridos por Nohlen para una buena y adecuada reforma electoral, mantienen en vilo la estabilidad del sistema político salvadoreño y de todos aquellos que no han privilegiado las condiciones señaladas.

3. La aplicación del voto preferente en América Latina

En este apartado se describen en forma sucinta los principales rasgos y algunos de los efectos, incluyendo las consecuencias en la representación de las mujeres, que muestran los sistemas electorales latinoamericanos que aplican el voto preferente. Los resultados de esta modalidad de voto se atenúan o profundizan en función del contexto de cada sistema. Las ventajas del voto preferente que se presentan en algunos sistemas electorales pueden convertirse en desventajas para otros. No podía ser de otra forma. Nohlen insiste en tener en cuenta el entorno al momento de modificar los sistemas electorales. Obviar esta recomendación podría generar lo que el tratadista alemán denomina como “efectos no queridos”.

Los resultados aparentemente contradictorios del voto preferente dependen, en gran medida de los ambientes sociales y electorales en los que se despliega su uso: tanto las características del electorado (ej. su educación, vulnerabilidad socioeconómica y su apego a valores tradicionales), como las peculiaridades de los partidos políticos (ej. si su estructura organizacional es incluyente o excluyente, o si su razón de ser es regional o nacional) modulan los efectos teóricos y empíricos del voto preferente. La diversidad de votantes, candidatos y partidos del país debe, por tanto, jugar un mayor papel en las discusiones sobre los efectos de cualquier cambio a las instituciones electorales (Botero, 2015). También influye la intervención de la justicia constitucional. En algunas situaciones, como la salvadoreña o la de República Dominicana, donde se prescindió del debate y del consecuente acuerdo legislativo, las sentencias judiciales moldearon la reforma electoral y los diputados no tuvieron otra opción que modificar la legislación electoral en base a los parámetros dictados por las autoridades judiciales.

El porcentaje de diputados que ingresan a los congresos debido al voto preferente y la coincidencia que existe entre la alineación que hacen los

partidos en las listas con los diputados que eligen los votantes es uno de los aspectos relevantes al analizar el alcance de esta forma de expresión del voto. En los siguientes párrafos se citan los casos de Panamá, República Dominicana, Chile, Perú, Colombia, El Salvador, Paraguay y Brasil. Para cada uno se identifican las principales características del voto preferente en las elecciones de los congresos, algunas de las virtudes y deficiencias de su aplicación y la influencia, si es que la tiene, en el aumento o disminución de la participación de la mujer en cargos de elección popular.

3.1. Panamá

Antecedentes y principales características

Panamá tiene 39 circuitos electorales donde se elige a 71 diputados; 26 circuitos son uninominales y 13 plurinominales, en los que se designan entre dos y siete diputados para un total de 45 diputados, a fin de completar los 71 que integran el Órgano Legislativo. En cada circuito plurinomial el elector tiene dos opciones para ejercer el sufragio: 1. Voto preferencial o selectivo para votar por uno o más candidatos. 2. Voto plancha como si fuese lista cerrada y bloqueada. Panamá tiene, entonces, un sistema mixto para el ejercicio del sufragio en los circuitos plurinominales en la elección legislativa y, en ambas opciones, se debe votar solamente por un solo partido político o lista de candidatos independientes, pero una vez seleccionado el partido o lista, el elector puede privilegiar con su voto a uno o más candidatos. A este voto se le llama voto selectivo (Valdés Escoffery, 2012).

El escrutinio es uninominal mayoritario a una sola vuelta en las 26 circunscripciones uninominales y proporcional en las 13 circunscripciones plurinominales, con el residuo adjudicado a los individuos con más votos (Nevache, 2018). Para calcular los escaños que corresponden a los partidos, se utiliza la cuota Hare, y los escaños restantes se atribuyen a los partidos que hayan obtenido, al menos, la mitad de la cuota; si, al terminar esta operación, quedan aún escaños, estos se atribuyen a los candidatos más votados en el circuito. Respecto a los partidos, resultan elegidos los candidatos con mayor número de votos. En la práctica, es elegido en virtud de las preferencias de los electores en torno al 30% de los diputados. Hay que señalar que en 2011 el Tribunal

Electoral presentó un proyecto de ley que contemplaba la supresión del voto selectivo, pero este proyecto fue ampliamente modificado por la Asamblea Nacional y, finalmente, fue retirado por el citado Tribunal (Carrasco Durán, 2018). El análisis matemático de los resultados de las elecciones legislativas ha permitido establecer a ciencia cierta que, en los circuitos plurinominales, más de la mitad de los electores (55%) votan plancha en lugar de selectivamente. Lamentablemente, en los demás circuitos, por la complejidad de los efectos del voto selectivo, dada la diversidad de combinaciones que pueden darse en el ejercicio del sufragio, no puede determinarse con precisión si ese mismo porcentaje se reproduce (Valdés Escoffery, 2012).

Ventajas y desventajas

Según algunos análisis, en Panamá, el voto preferencial impide las acciones afirmativas para favorecer la representación por género, complica el escrutinio, perjudica a los partidos políticos al enfrentar a los candidatos de una misma agrupación política, encarece las campañas de los candidatos, genera inequidad y clientelismo en la competencia, se dejan de computar votos, viola el principio de igualdad entre los electores y existe el riesgo de incremento de votos nulos (Valdés Escoffery, 2012). Como única ventaja, Valdés señala que el voto selectivo da a los electores el derecho de escoger a su candidato o candidatos preferidos, haciendo caso omiso al orden propuesto en las listas.

Representación de las mujeres

Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en las instituciones políticas de América Latina. Si bien el número de mujeres en cargos legislativos a nivel nacional se ha incrementado, las condiciones de representación descriptiva de las mujeres panameñas no alcanzaban el 20 por ciento para 2017 (CEPAL, 2018). La situación es dramática: pocas mujeres candidatas, pocas mujeres electas, y ausencia de una coalición articulada de actores amigable al género que impulse reformas orientadas a cambiar esta dinámica de exclusión. Un argumento muy esgrimido para dificultar la adopción de un sistema de cuotas efectivo es la presumible superioridad democrática del voto selectivo sobre el voto “en plancha”, que es como coloquialmente se conoce en Panamá a la lista cerrada y bloqueada. De esta

manera, entendiendo que un sistema de cuotas altamente efectivo implica que las listas sean cerradas, la preferencia generalizada en Panamá por este tipo de lista genera otro obstáculo institucional al que se ha denominado como “voto selectivo gana a mujer”. En 2009, el 13 por ciento de las candidaturas que compitieron por una posición en la Asamblea Nacional fueron mujeres (14 por ciento en distritos plurinominales y nueve por ciento en distritos uninominales). Según datos del Tribunal Electoral, en 2014 las mujeres candidatas que compitieron por un cargo fueron el 14,98 por ciento (662) frente al 85,02 por ciento (3757) de hombres, donde resultaron electos 709 hombres frente a 95 mujeres. De las 71 diputaciones electas en 2009, el nueve por ciento fueron mujeres (siete por ciento en distritos plurinominales y 12 por ciento en distritos uninominales), un valor próximo al porcentaje total de mujeres candidatas y de mujeres candidatas viables. En la siguiente elección en 2014, la cantidad de mujeres en la Asamblea Nacional se incrementó a 18,31 por ciento del mismo modo que las candidatas mujeres titulares también se incrementaron a 16,6 por ciento. Lo interesante es que en números absolutos las mujeres electas titulares aumentaron (de 5 a 13), pero el número también aumentó debido a una mayor cantidad de mujeres suplentes electas (Freidenberg y Brown, 2019).

Una de las principales explicaciones de los bajos niveles de representación de mujeres en las instituciones panameñas está en la inexistencia de un sistema de cuotas de género fuerte (porcentaje de exigencia o paridad de género) y de instrumentos sancionadores respecto a la violación o incumplimiento de las medidas institucionales que se adoptan. A diferencia de la mayoría de los países de la región que tienen sistemas electorales con instrumentos que buscan promover de manera efectiva la representación de las mujeres (Freidenberg y Lajas, 2017), Panamá ha tenido herramientas débiles e incluso ha carecido de incentivos que favorezcan la representación política de los grupos subrepresentados. Las reformas electorales discutidas durante los años 2015-2016, y promulgadas en 2017 establecieron la paridad (sin mandato de posición) y la sanción de no ser aceptada la lista de candidaturas si el partido no cumplía con la exigencia de la paridad. Sin embargo, igual que la norma de 1997, dejó una válvula de escape al enunciar que “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”. (Freidenberg y Brown, 2019).

3.2. República Dominicana

Antecedentes y principales características

El voto preferencial se establece como mecanismo electoral en República Dominicana a partir de los comicios de 2002. Esto se da luego de la reforma electoral de 1997, con la concesión de nuevas facultades y atribuciones a la Junta Central Electoral (JCE), para que el 2 de julio de 2001, a través de la Resolución núm. 5-2001, este proceso entrara en vigor. Además, este sistema de voto fue aplicado en las elecciones congresuales de los años 2006 y 2010, por resoluciones de la JCE núm. 06-2005 y núm. 06-2009 respectivamente (Beltré, Disla y de la Rosa, 2018). De manera similar al caso salvadoreño, la incorporación del voto preferente en República Dominicana tuvo lugar por la intervención de la justicia.

A pesar de la defensa realizada por diversos sectores de la sociedad dominicana, la JCE dispuso la eliminación del voto preferente a través de la resolución núm. 74-2010. Según la JCE, la razón principal de su abolición fue el perjuicio que causó en la democracia interna de los partidos. Como consecuencia de esta derogación las elecciones de diputados de ultramar en el año 2012 fueron celebradas sin voto preferencial. El voto preferencial fue restablecido en 2013 por la ley número 157-13.

El sistema electoral dominicano da al elector la opción de votar en plancha por la lista del partido (lo cual puede hacer eligiendo a un candidato a senador del partido o marcando el emblema o logo de aquel) o por un candidato, marcando la foto de este. Los votos preferenciales se acumularán a los de la lista, a efectos de determinar los diputados que corresponden a cada una de ellas, lo cual se calculará mediante la fórmula D'Hondt. Finalmente, dentro de la lista, los puestos se asignarán a los diputados y diputadas que hayan obtenido mayor número de votos. Sin embargo, el voto preferencial queda en buena parte desvirtuado por un mecanismo de “arrastre” entre diputados y senadores (Carrasco Durán, 2018).

Ventajas y desventajas

En el caso dominicano se señalan como desventajas del voto preferente las siguientes: genera incremento de luchas internas y de los costos de la

campaña, aumenta el clientelismo, afecta el derecho de competir en igualdad de condiciones, incrementa el individualismo de los candidatos al interior de los partidos y crea fisuras en la autoridad, aumenta el transfuguismo, reduce el nivel de representación de los partidos minoritarios y permite el arrastre en favor de los senadores. Como ventajas se mencionan la libertad del elector de escoger el candidato de su preferencia, mayor participación del electorado y mejora la relación entre el elector y el candidato (Beltré, Disla y de la Rosa, 2018).

Representación de las mujeres

República Dominicana ha dado pasos importantes desde 1997 en la representación de las mujeres cuando se estableció en la Ley Electoral 275-97 que los partidos incluyeran una proporción no menor de veinticinco por ciento (25%) en la composición total de las nominaciones a los cargos de diputaciones y municipales. Posteriormente, en el año 2000, a través de la ley 12-00, se modificó esta disposición aumentando la proporción a un treinta y tres por ciento (33%) como mínimo de candidatas. Los resultados mostraron empíricamente efectos positivos de estos sistemas de cuotas, y no necesariamente por la entrada en vigencia del voto preferencial, evidenciando un aumento de mujeres a nivel legislativo y municipal pasando de un 22.50% en el año 1998 a un 35.36% de mujeres en el 2016; los datos muestran un crecimiento paulatino a partir de la implementación de los sistemas de cuotas (Alvarado, 2020).

Más recientemente, fueron aprobadas la ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y la ley 15-19 Orgánica del Régimen Electoral que establecen un rango de paridad de no menos de un cuarenta por ciento (40%) ni más de un sesenta por ciento (60%) de hombres y mujeres en las listas de candidatura. En las elecciones presidenciales y congresuales, efectuadas el 5 de julio de 2020, se eligieron un presidente, una vicepresidenta, 32 senadurías, 178 diputaciones provinciales o territoriales, 5 diputaciones nacionales, 7 diputaciones de ultramar, 20 diputaciones al Parlamento Centroamericano (Parlacen) y 20 suplentes de diputaciones del Parlacen; es decir un total de 264 cargos entre presidenciales y congresuales. En estos procesos electorales resultaron electas 1,391 mujeres para los niveles municipales, 63 en los niveles congresuales y una vicepresidenta; para un total de 1,455. Los datos muestran

una diferencia de 27.78 puntos porcentuales, entre el total de los cargos ganados por mujeres y los ganados por hombres. Es importante notar que en el caso de las mujeres, 805 de ellas, es decir un 55.28% resultaron electas en posiciones secundarias o de suplencia (vicepresidencia, vicealcaldías, suplencias de diputaciones al Parlacen, suplencias de regidurías y subdirecciones de distrito municipal); mientras que en los cargos titulares (presidencia, alcaldías, diputaciones al Parlacen, regidurías y direcciones de distrito municipal) prevalece la presencia de hombres (Alvarado, 2020).

El debate sobre el efecto del voto preferencial en la cuota de mujeres en República Dominicana sigue irresuelto. Del lado negativo se señala: 1) la imposibilidad de garantizar un efecto real de la cuota porque el electorado tiene poder soberano de escoger las candidaturas en el orden deseado; 2) el encarecimiento de las campañas que perjudica a las mujeres por ser más nuevas en la política y en la faena de recaudación de fondos para fines políticos; y 3) en la competencia personalizada de candidaturas las mujeres pueden enfrentar de manera más cruda los obstáculos culturales propios de la discriminación de género y el sexismo. Del lado positivo se señala: 1) la importancia de que las mujeres luchen directamente en las contiendas electorales para concitar el apoyo de los electores porque así forjan su liderazgo propio; y 2) que facilita el acceso político de las mujeres que han desarrollado un amplio trabajo comunitario, porque logran ganar elecciones que de otra manera no hubiesen podido porque las colocan en lugares no ganables de las listas. En este sentido se ha planteado que el voto preferencial puede favorecer a las mujeres en el caso de circunscripciones relativamente pequeñas donde pesa más el conocimiento directo de las candidatas y candidatos (Espinal, 2010).

3.3. Chile

Antecedentes y principales características

En el año 2015 Chile realizó una reforma electoral que modificó la forma de elegir a los y las legisladores/as desde las elecciones de 2017. Desde entonces, la Cámara de Diputados y Diputadas se compone de 155 personas—electos/as por un período de cuatro años—en 28 distritos que eligen entre tres a ocho escaños por unidad electoral, dependiendo de la densidad de la población. Por otro lado, el Senado se compone de 50 personas—también

elegidos/as por votación popular, pero cada ocho años, renovándose en forma escalonada cada cuatro años—en 16 circunscripciones senatoriales que eligen entre tres a cinco escaños, dependiendo de la población. Actualmente, el Senado se compone de 43 senadores/as y, en las elecciones legislativas de 2021, se renovaron 20 escaños. Con la mencionada reforma electoral de 2015, se estableció un modelo de voto preferente para las elecciones a las dos cámaras. Las listas de los partidos o de pactos (tanto para el Senado como para la Cámara) pueden estar integradas por tantos candidatos como escaños a repartir, más uno. Es lo que se conoce como regla “M+1”. Al igual que antes, cada elector puede votar sólo por un candidato. Los escaños se asignan a las listas con arreglo a la fórmula D’Hondt y, posteriormente, dentro de cada lista, se atribuyen los escaños a los candidatos más votados. Para el caso de las elecciones parlamentarias, se permite que los partidos puedan formar pactos entre ellos y así sumar sus votos para efecto del cálculo de distribución de escaños (Gamboa y Toro, 2022). El reparto de escaños entre los partidos que constituyan un pacto se lleva a cabo también mediante la fórmula D’Hondt, e igualmente se designa en este caso a los candidatos de cada partido con mayor número de votos preferentes (Carrasco Durán, 2018).

Ventajas y desventajas

La del año 2017 fue la primera elección en la que los chilenos aplicaron las reformas electorales aprobadas en 2015. Los análisis señalan dos desventajas del sistema actual. En primer lugar, se le atribuye favorecer la fragmentación del sistema partidario y con ello afectar negativamente el funcionamiento del sistema político. Segundo, se le critica permitir la elección de candidatos con bajo porcentaje de votos. La segunda crítica, dentro de las distintas fórmulas proporcionales, tiene una solución simple: utilizar listas cerradas, esto es, que las personas voten por una lista y no por candidatos individuales. De esta manera, los cargos en cada lista se reparten según su lugar en la misma (por ejemplo, si a una lista le corresponden tres, serán los tres primeros los electos). Consecuentemente, se resuelve el problema de la disparidad de votos a través de disponer que ningún parlamentario tiene votos personales, perteneciendo todos “a la lista o partido”. Esta opción tiene la ventaja de fomentar una mayor cohesión de las organizaciones partidarias. Igualmente, son muy adecuadas para

implementar cuotas de género. Sin embargo, no parece ser una opción que tenga mucha aceptación popular, ya que hoy los electores parecen preferir votar por personas individuales y no por listas (Gamboa y Toro, 2022).

Representación de las mujeres

Una de las innovaciones más relevantes de la reforma electoral fue la introducción de cuotas de género. Por una razón lógica, el número de candidatas mujeres aumentó considerablemente (mientras en 2013 sólo el 19.4% de los candidatos fueron mujeres, en 2017 la cifra aumentó a 41.4%). De igual manera, hubo un aumento de la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados. En efecto, mientras en 2013 el 15,8% del total de los electos fueron mujeres, esa cifra aumentó en 2017 a 22,6%. El cambio se atribuye, como se dijo, al establecimiento de cuotas y no a la aplicación del voto preferencial. No obstante, lo anterior, hay dos resultados menos alentadores. Por un lado, disminuyó sustantivamente la “tasa de elegibilidad” de las mujeres. Es decir que, en comparación con 2013, el porcentaje de mujeres electas, respecto del total de candidatas mujeres, fue inferior: mientras en 2013 el 21.5% de las candidatas ganó un asiento, en 2017 esta cifra bajó a 8.9%. Por el otro, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma donde los promedios de voto de candidatos hombres y mujeres eran relativamente similares, en 2017 los promedios de votación de candidatas mujeres bajaron a 1,9%, mientras el de los hombres fue de 3.5% (Gamboa y Morales, 2020).

3.4. Perú

Antecedentes y principales características

Actualmente la votación parlamentaria en el Perú es con listas cerradas de 130 candidatos, pero no bloqueadas, lo que permite que a través del voto preferencial se altere el orden de los integrantes de la lista al momento de asignar los escaños. Desde la elección de la Asamblea Constituyente de 1978, para la elección de la representación nacional, salvo en 1985, se ha usado el sistema de lista cerrada, pero no bloqueada con voto preferencial (Tuesta, 2012). De acuerdo con la última modificación a la Ley Orgánica de Elecciones

a fines del año 2000 relativa a la aplicación del voto preferencial, “la elección de congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial”. Existe la opción de emitir un voto de lista, o bien de añadir hasta un máximo de dos votos nominativos para candidatos, salvo, como se dijo, en los distritos donde el número de congresistas que se debe elegir sea de dos, donde hay un solo voto preferencial. Los escaños se asignan a los partidos conforme al método de cifra repartidora, de manera que, en primer lugar, se hace una tabla siguiendo el modelo D’Hondt; después, se divide el número de votos de cada partido en el distrito por el último cociente, y el número entero resultante da la cifra de escaños atribuido al partido; en caso de sobrar algún escaño, se asigna al partido que haya obtenido el mayor decimal. Finalmente, los escaños son asignados, dentro de cada lista, a los candidatos con mayor número de votos preferenciales (Carrasco Durán, 2018).

El voto preferencial ha tenido un impacto directo en la composición del parlamento peruano. Una de las formas que opera el voto preferencial es reordenar la lista presentada por el partido político. De esta manera, el 46% de la composición de la Asamblea Constituyente de 1978 fue modificada gracias al voto preferencial. En 1985, lo fue en un tercio del parlamento y en 1990, en 30%. Entre 1992 y 1995 fue el 43%, entre 1995 y 2000 el 32%, entre 2000 y 2001 el 44%, entre 2001 y 2006 el 27%, entre 2006 y 2011 el 28% y entre 2011 y 2016 el 35% (Tuesta, 2012).

Ventajas y desventajas

Tuesta Soldevilla (2012) enumera en forma amplia las ventajas y desventajas del voto preferencial en Perú. Entre las primeras señala que este tipo de voto: 1. Permite al elector un mayor margen de elección. 2. El candidato se relaciona de manera más estrecha con el elector que con el partido político. 3. El candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación. Y 4. El ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada. Las desventajas ocupan un espacio mayor en el caso peruano: 1. El voto preferencial desata una inevitable lógica fratricida; se fomenta la competencia interna allí donde debería haber colaboración 2. La competencia intensa por el voto preferencial ha originado tensiones y pugnas

que, en muchos casos, han dejado huella de conflicto entre los candidatos. 3. El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada. 4. Es casi imposible conocer el origen y gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa sobre sus ingresos o solo lo hace parcialmente. 5. Si los organismos electorales controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo cuando hay sistema de voto preferencial. 6. La lucha por el voto en el interior de cada partido es tan intensa y competitiva que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. 7. La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan, debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección.

Representación de las mujeres

Con la cuota de género, que exigía tener 25% (1997) y luego 30% (2000) de mujeres en las listas de candidatos, mejoró la representación de las mujeres en el Congreso. Sin contar el breve periodo entre 2000 y 2001 (luego del intento de re-reelección y la convocatoria a elecciones al año siguiente), y con 120 congresistas en única Cámara, en el 2001 se tuvo 22 mujeres electas congresistas (18.33%), cantidad que se incrementó a 35 durante el periodo 2006-2011, con el mayor porcentaje de congresistas mujeres hasta ahora (29.17%). Luego del incremento a 130 congresistas, en el periodo 2011-2016, se tuvo 28 mujeres como representantes (21.54%); 36 entre 2016 y 2020 (27.69%) y 34 en el Congreso electo en 2020 (26.15%). Con ello, el Perú se ubica un poco más arriba del porcentaje de presencia de mujeres en los Parlamentos a nivel mundial (25%), el más alto en la historia, con cifras más altas en América (32%), y dentro del promedio sudamericano (26%). Para las Elecciones 2021 hubo un cambio de reglas. No solo se introduce la cuota, sino que se aplicó por primera vez la paridad y alternancia: listas de candidaturas conformadas por igual número de mujeres y hombres, ubicados de manera intercalada (Neyra, 2021).

Pese a la incorporación de acciones afirmativas, tales como las cuotas electorales, es importante destacar que, después de veinte años de aprobada la cuota de género, el porcentaje se mantiene aún entre 38% a 40% de participación de candidaturas de mujeres en los procesos electorales. Por ello,

la modificación de normas en la legislación electoral para garantizar la paridad y alternancia de género en las listas de candidatos —Ley N.º 31030— es de suma trascendencia en el proceso electoral, en el cual no solo las listas finales de las candidaturas deben ser paritarias, sino que también se debió cumplir con dicho criterio para las elecciones internas partidarias realizadas en noviembre y diciembre de 2020. Si se analiza la ubicación de las candidatas en las listas al Congreso de la República para las últimas cuatro elecciones nacionales, la mayoría estaba ubicada en el tercio inferior de las listas, mientras que menos del 25% estaba en el tercio superior de dichas posiciones. En el caso de las Elecciones Generales 2021, y a pesar de la aprobación de la paridad y alternancia, solo el 24% de las mujeres se encuentra dentro del tercio superior. Esto resulta significativo teniendo en consideración que la posición en la lista ocupa un rol importante en la posibilidad de ser representantes electas a cargos de elección popular (JNE, 2021).

3.5. Colombia

Antecedentes y principales características

Como ha sido tendencia en América Latina (Freidenberg y Došek, 2016), tradicionalmente en Colombia la lista cerrada y bloqueada fue durante mucho tiempo el mecanismo exclusivo para estructurar el voto a corporaciones públicas. Esta situación se modificó a partir de las elecciones subnacionales efectuadas en el mes de octubre del 2003, en las cuales se empezó a implementar la regla establecida en la reforma política de ese mismo año (Acto Legislativo 01 de 2003) que permitió a partidos, movimientos políticos o candidaturas independientes inscribir también candidatos a través de listas con voto preferencial (o preferente, como ha sido denominado en el contexto nacional) (Rodríguez y Quiroga, 2021).

En Colombia, los partidos o movimientos políticos tienen la opción de presentar listas cerradas o listas abiertas. En el primer caso, el elector solo puede marcar el logo del partido elegido y los parlamentarios se asignan por el orden en el que aparecen en la lista. En el segundo caso, el elector, además de marcar el logo del partido, puede dar un voto nominativo a alguno de los candidatos de la lista, de forma que salen elegidos, en cada lista, los candidatos que más votos preferentes obtengan. La asignación

previa de escaños a las listas se hace por la fórmula D'Hondt. La mayoría de los partidos utiliza, en la práctica, la lista abierta (Carrasco Durán, 2018).

El que los propios partidos políticos en el Congreso avalen el voto preferente y el que posteriormente surja una demanda por su eliminación mostrarían una trayectoria que diferencia el caso de Colombia de otros países de América Latina en los que la introducción de listas más personalizadas respondió a un interés de dar mayor poder a los electores en la decisión sobre sus candidatos y a romper el monopolio de la oferta electoral ejercido por los partidos (Freidenberg y Došek, 2016). El hecho de que efectivamente sea el voto preferente el mecanismo que más curules les permite obtener a los partidos y movimientos políticos en todas las circunscripciones en que presentan candidatos, sumado a la prevalencia de los candidatos sobre sus partidos y sus organizaciones políticas, en un contexto partidista y de sistema de partidos poco estructurado e institucionalizado, podría explicar las dificultades para modificar el ordenamiento jurídico que hoy regula el sistema electoral y la competencia política en Colombia (Rodríguez y Quiroga, 2021).

En el Senado de la República se evidencia un aumento importante del porcentaje de listas cerradas que participan en la contienda electoral, pasando del 7% en el año 2010 al 31% en el año 2014. Sin embargo, este aumento no se refleja en el total de curules ganadas que han sido mayoritariamente obtenidas mediante voto preferente. Los senadores elegidos provenientes de este tipo de lista alcanzaron un 97% tanto en el año 2010 como en el año 2018, siendo la excepción el 2014 cuando la participación bajó al 80% (Rodríguez y Quiroga, 2021).

Ventajas y desventajas

Como desventajas del voto preferente, a partir de notas de prensa y proyectos de reforma en Colombia, Rodríguez y Quiroga (2021) enumeran las siguientes: clientelismo, personalización de la política, debilitamiento de los partidos políticos y sus propuestas programáticas, dificultades para el control a las campañas políticas y su financiación en los procesos electorales, aumento de los costos en los procesos electorales, dificultades para la pedagogía electoral y la sistematización de los resultados en los escrutinios. De los más de 53 proyectos de reforma política electoral identificados entre los años 2006 y 2020, se destacan 16 que de manera inicial contemplaron la adopción de las listas cerradas y bloqueadas.

Las ventajas del voto preferente, obtenidas de la misma fuente, se reducen a dos: todos los candidatos tienen posibilidades de alcanzar una curul; y la mayor relación del representante político con el electorado permite el surgimiento de nuevos liderazgos al interior de los partidos políticos.

Representación de las mujeres

Las elecciones de 2022 en Colombia fueron históricas en varios aspectos. El nuevo Gobierno incluyó a Francia Márquez, la primera vicepresidenta afrocolombiana del país y segunda mujer en ejercer este puesto. Las mujeres ocuparon el 29,6% de los escaños elegidos a la cámara alta (8,3 puntos porcentuales más) y el 28,9% de los de la cámara baja (10,2 puntos porcentuales más). Este salto en la representación femenina en ambas cámaras se vio reflejado en las circunscripciones afrodescendientes e indígenas del país, y acerca a Colombia al promedio subregional sudamericano del 30,5%. Este incremento se puede atribuir a diversos factores. Se registraron unas 1112 mujeres como candidatas, con lo que las candidaturas femeninas superaron el 40% del total (6 puntos porcentuales más que en 2018). Asimismo, por primera vez, un partido feminista compitió en las elecciones de 2022. Conocido como “Estamos Listas”, obtuvo más de 100,000 votos y contribuyó a aumentar la sensibilización a pesar de los limitados recursos de la campaña. A pesar de los avances positivos logrados por las candidatas colombianas en 2022, no se logró trasladar índices similares de éxito a las mujeres ubicadas en zonas afectadas por conflictos. Únicamente tres mujeres obtuvieron escaños en las Circunscripciones Transitorias de Paz (CITREP): circunscripciones en territorios que estuvieron marginados durante cinco decenios de guerra civil y fueron otorgados. Aunque se utilizó un sistema de voto preferencial, la mayoría de las mujeres se encontraban en segundo lugar en las listas de candidatos, lo que creó un escalofriante efecto simbólico. Estos escaños de las CITREP existirán durante los dos próximos mandatos presidenciales (2022-2026 y 2026-2030), lo que ofrece a la participación de las mujeres un potencial que aún no se ha visto instaurado en la práctica. (Unión Interparlamentaria, 2022).

3.6. El Salvador

Antecedentes y principales características

En el sistema electoral salvadoreño el voto preferente tiene una connotación distinta a la de otros países. Su incorporación en el sistema electoral, que se enfrentó a una clara y sostenida resistencia de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, fue aprobada por sentencia de la Sala de lo Constitucional para aplicarse por primera ocasión en las elecciones legislativas de 2012. Comenzó, como en otros sistemas, expresando la voluntad del elector que podía marcar, en plancha, en una sola lista, si votaba por la bandera del partido, o por uno, dos o más candidatos. Con la incorporación del voto combinado (panachage), también por resolución de la Sala de lo Constitucional, con efectos a partir del proceso electoral de 2015, el ciudadano adquirió la “plena capacidad de opción”, de realizar otras marcas de preferencia, no solo en los candidatos de un único listado, que en El Salvador aparecen en la papeleta en columnas verticales, sino en varios o todos los listados incluidos en la papeleta de votación. La fórmula electoral hasta la elección legislativa de 2021 fue la de Hare y resto mayor.

En cuanto al orden de las listas, aunque de manera aún muy leve, el voto preferente, durante la única elección en la que estuvo en vigencia (2012) sí impactó la asignación individual de escaños. Ante las expectativas de una renovación de la Asamblea Legislativa a través de este nuevo mecanismo, cabe mencionar que el voto por persona no es garantía suficiente de dicha renovación. La entrada de nuevos diputados tiene que ver no solo con la demanda electoral, expresada a través del voto, sino también con la oferta electoral que cada partido impulsa desde sus planillas de candidatos. Por otro lado, en el caso salvadoreño, al asociarse un alto valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) a un nivel educativo elevado, los resultados sugieren que cuanto más grande sea el valor del IDH y en consecuencia el nivel educativo de la población de un departamento (circunscripción electoral) sea más alto, la disposición a votar por la bandera de un partido (voto en bloque) comparada a la de utilizar el voto preferente, será más baja (FUSADES, 2012). Al tratar de medir el peso relativo del voto por candidatos presentados en la primera posición, se observó que la circunscripción de San Salvador se ubicó entre los departamentos con

menor peso relativo para el candidato designado en la primera posición de la lista. Estos resultados coincidieron con el hecho de que San Salvador fue de las circunscripciones con menor porcentaje de votos por bandera. En el resto de los departamentos la tendencia a votar por candidatos en primera posición fue más recurrente.

Ventajas y desventajas

Las ventajas se identificaron por el lado del elector: la posibilidad de cambiar el orden de la lista establecido por el partido y la designación de los candidatos preferidos por los electores. Como desventajas deben señalarse el incremento de la competencia intrapartidaria, particularmente en el partido de derecha, la fragmentación de la oferta electoral, el encarecimiento de la campaña electoral, la dificultad, que ya existía para los partidos, de controlar el financiamiento político, la falta de educación y orientación al electorado sobre la nueva forma de votar por parte del Tribunal Supremo Electoral y el incremento de los votos nulos y las abstenciones. Sin embargo, sobre este último aspecto, es necesaria una desagregación de las causales por parte de la autoridad electoral para conocer con exactitud los motivos por los cuales los votos nulos se clasificaron de esa forma. Entre 2012 y 2015, El Salvador mutó, por sentencia de la Sala de lo Constitucional, de las listas cerradas y bloqueadas a las listas abiertas. Entre una elección y otra, los votantes debieron asimilar la diferencia entre el voto preferente y el voto combinado (panachage). La primera elección con este tipo de voto (combinado) generó, además de las desventajas ya enumeradas para el caso del voto preferente, cientos de inconsistencias en las actas dejando sin consignar más de 20,000 votos en la circunscripción de San Salvador.

Luego de tres eventos electorales con la opción de ejercer el voto combinado (2015, 2018 y 2021), puede afirmarse que ya no se trata de un mecanismo desconocido para la población votante. Sin embargo, su uso, lejos de aumentar, disminuyó a nivel nacional para las últimas elecciones legislativas (2021). Por consiguiente, debido a esta disminución, su incidencia fue aún menor de lo que representó en 2018 –elección en la que tuvo un leve aumento con relación a la de 2015–, que además ya era muy pequeña.

Como dato relevante se señala que Nuevas Ideas, el partido de Nayib Bukele y la fuerza política con mayor representación en la Asamblea Legislativa, cuyo periodo concluye el 1° de mayo de 2024, se presentó como oferta electoral por primera vez en 2021, logrando 55 escaños (de 84 que integraban la Asamblea hasta ese año), nueve de estos en cinco circunscripciones bajo pactos de coalición con el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU). De entre las candidaturas de Nuevas Ideas a la Asamblea Legislativa, 35 fueron elegidas en un orden diferente a la oferta partidaria, es decir, los electores intervinieron en su modificación en el 63.64 por ciento y solo en dos de las 14 circunscripciones no mediaron en el orden de la propuesta partidaria o de la coalición (en las circunscripciones de San Miguel y Cabañas).

Representación de las mujeres

En el caso de la participación de las mujeres como candidatas, el único límite es asegurar al momento de la inscripción ante la autoridad electoral, el cumplimiento de la cuota partidaria del 30%. La cuota mínima se estableció con la aprobación de la Ley de partidos aprobada en 2013, un año después de la aplicación del voto preferente en El Salvador. Sin embargo, la regla no establece que las mujeres deban ocupar puestos como propietarias o que dicha cuota debe ser por cargos (propietarias y suplentes). Por el contrario, la propia Ley de Partidos Políticos (LPP) prevé que el porcentaje referido se aplique a cada planilla según la inscripción de candidaturas que cada partido o coalición presente y estas serán consideradas integralmente, lo que lleva a que en diversas circunscripciones varios partidos no hayan presentado en sus planillas a mujeres como propietarias.

Cuando aún no había cuota de género, en 2012, la representación legislativa de las mujeres fue del 27,3%. La posibilidad de reordenar las listas, con el sistema de listas cerradas no bloqueadas, permitió un crecimiento significativo de la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa con respecto a 2009 cuando solo se alcanzó el 19% con el sistema de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, el crecimiento paulatino de la representación femenina desde 2003 empezó a decrecer en las elecciones de 2018 y 2021 (cuando ya estaban vigentes las listas abiertas y el voto combinado), por lo que deberán implementarse medidas que permitan asegurar la representatividad del grupo poblacional mayoritario del padrón electoral.

3.7. Paraguay

Antecedentes y principales características

El voto preferencial fue aplicado por primera vez en Paraguay en los comicios municipales del 2021 y en las internas partidarias simultáneas desarrolladas el 18 de diciembre del 2022. Luego se aplicó en las elecciones de abril de 2023 para elegir senadores, diputados y juntas departamentales.

Los convencionales constituyentes, senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, así como los miembros de las Juntas Departamentales y Municipales, son electos en comicios directos, en base al sistema proporcional, en listas completas, cerradas y desbloqueadas. Para el efecto, el elector vota al candidato de su preferencia dentro de la casilla del Partido, Movimiento Político, Concertación o Alianza de su preferencia. El voto consignado para el candidato de su preferencia establece, conforme a las reglas de la mayoría simple, el orden que este ocupará dentro de la lista del Partido, Movimiento Político, Concertación o Alianza. En caso de empate entre candidatos votados de manera preferencial dentro de una misma lista, la cuestión se define en favor del orden inicial propuesto por el Partido, Movimiento, Concertación o Alianza respectivo (Cámara de Senadores, 2019).

Ventajas y desventajas

En las primeras elecciones que se realizaron con el nuevo sistema electoral (2021) el desbloqueo de listas consolidó el bipartidismo y a los partidos tradicionales; primó la afiliación y gran afectividad de los electores hacia los partidos tradicionales. El sistema de lista preferencial sorpresivamente cambió los votos en la Junta Municipal, premiando a los partidos tradicionales, donde los afiliados optaron por elegir a un candidato específico de su partido, en lugar de uno de la estructura de otro sector político (Desarrollo y Democracia, 2021). Con el desbloqueo, todos los candidatos de la lista invirtieron y movieron muchos votos desatándose una feroz competencia interna que sumó muchísimos votos para la competencia externa. Según algunos analistas, la dispersión de listas no es culpa del desbloqueo. Todo lo contrario, el desbloqueo abre una herramienta electoral que puede ser usada para combatir la dispersión. ¿Cómo se dio el crecimiento de listas en el periodo democrático? En gran parte por líderes de un mismo partido que al no poder negociar cómo quedaría ordenada su lista,

se separaban y formaban su propio partido o movimiento para encabezar su lista (García, 2021).

En las recientes elecciones celebradas en abril de 2023, la mayoría de los interlocutores dijo estar decepcionado por las consecuencias de la adopción del voto preferencial, dado que la competencia entre candidatos de la misma lista individualizó la campaña y contribuyó a la desaparición de una plataforma o manifiesto de partido a los que hacer referencia durante la campaña. Inicialmente previsto para contener la presencia de candidatos con antecedentes corruptos, el voto preferencial se percibió como una ventaja para hacer campaña de los candidatos con más recursos financieros (UE, 2023).

Como aspecto positivo, este nuevo sistema ayudó a renovar, pues permite que puedan entrar personas que cuentan con apoyo popular (Desarrollo y Democracia, 2021).

Representación de las mujeres

Paraguay tiene una de las tasas de representación política de las mujeres más bajas de América Latina. A pesar de que la normativa electoral establece una cuota de género mínima del 20% para las listas de candidaturas, la cual es baja por sí misma, esta es exigible únicamente en las elecciones partidarias internas, pero no en la lista final de inscripción de candidaturas. Asimismo, diversos actores y candidatas han manifestado que el sistema de listas cerradas y desbloqueadas para cargos plurinominales introducido por la Ley 6.318/2019 representó una desventaja para incrementar el número de mujeres electas. Esto, debido a que las listas desbloqueadas aumentan la competencia intrapartidaria y el costo de las campañas, lo que se suma a factores estructurales como la falta de autonomía económica de las mujeres, menor representación en las estructuras partidarias y estereotipos sobre su participación política. La legislación vigente tampoco contempla mecanismos de financiamiento público dirigido específicamente a las mujeres, como advirtió la MOE/OEA en 2021 (MOE/OEA 2023).

Para las elecciones de 2023, sólo una mujer fue candidata a presidenta, y seis a la vicepresidencia. Para el Congreso, 419 mujeres concurren al Senado (31 por ciento del total de candidaturas), mientras que 637 lo hicieron a la Cámara de Diputados (30 por ciento). De las 113 candidaturas a gobernaciones, sólo 15 eran mujeres (13 por ciento) y 1.917 mujeres presentaron candidaturas para las

17 juntas departamentales (35 por ciento). Las mujeres candidatas representan el 33 por ciento del total, lo que significa una disminución respecto a las cifras de 2018 (39 por ciento) (UE, 2023).

En las recientes elecciones el porcentaje de mujeres que encabezan las listas no superó el 20%. Los bajos números llaman la atención por contrastar con la significativa participación de las mujeres que votan en los procesos electorales (más del 60%) y que constituyen casi la mitad del padrón electoral. Según los resultados preliminares de estas elecciones, hubo un ligero aumento en el número de mujeres electas al Senado, a la Cámara de Diputados y en las gobernaciones, en comparación con las elecciones generales de 2018. En ese año se eligieron ocho senadoras, 12 diputadas y ni una gobernadora. De manera preliminar, en el 2023 se eligieron 11 senadoras, 18 diputadas y dos gobernadoras. La Misión de la OEA reconoce este cambio positivo de una elección a otra, pero advierte que Paraguay aún está lejos de garantizar a las mujeres una participación plena en la vida política (MOE, 2023).

3.8. Brasil

Antecedentes y principales características

En el sistema brasileño, el elector ejerce plenamente su derecho al voto, pero su libertad de elección se limita a los candidatos elegidos por el partido para las elecciones, ya que hasta el momento no se admite la candidatura aislada. En el sistema vigente, el elector brasileño, al votar por determinado candidato en las elecciones proporcionales, en realidad, manda el mensaje a la justicia electoral de que desea, en suma, ser representado por el partido o coligación que ha elegido, precisamente por el candidato que él ha indicado; si acaso su candidato no resultara electo o no hubiera obtenido votos suficientes para ello, la justicia electoral está autorizada a transferir su voto al candidato del mismo partido o coligación que esté más cerca de la victoria (Figueiredo, 2018).

En las elecciones a la Cámara de Diputados, los electores pueden escribir en la papeleta, bien el nombre, apellido o número del candidato de su preferencia, bien la sigla del partido de su preferencia. Los votos a candidatos se suman a los votos a partidos a la hora de calcular cuántos diputados corresponden a cada partido o coalición. Hasta 2015, el reparto de escaños entre los partidos

se llevaba a cabo por el método de cuota Hare complementado por el de media mayor y los escaños se atribuían a los candidatos más votados de cada lista. Con la reforma electoral de 2015, primero se asignan los escaños a los partidos o coaliciones conforme al método de cuota Hare, pero solamente obtienen escaño los candidatos que hayan obtenido, al menos, un 10% de la cuota. Los escaños sobrantes se distribuyen a los partidos o coaliciones conforme al modelo de media mayor, pero, nuevamente, solamente consiguen escaño los candidatos cuyos votos sean, como mínimo, el 10% de la cuota, y solo pueden optar a conseguir escaño los partidos o coaliciones que hayan alcanzado la cuota. Los demás escaños se atribuyen a los partidos con mayores medias y, dentro de sus listas, a los candidatos con más votos nominativos. Por tanto, el voto preferente resulta de gran importancia, primero, porque constituye el criterio para asignar los escaños a los candidatos, pero, además, porque resulta de gran interés para los partidos presentar candidatos que puedan conseguir el mayor número posible de votos nominativos, ya que un partido puede verse beneficiado si alguno o varios de sus candidatos recibe un número de votos equivalente al 10% de la cuota (Carrasco Durán, 2018).

Ventajas y desventajas

Las reglas políticas vigentes han concurrido junto con otros factores, notoriamente culturales, para formar una multiplicidad de partidos débiles, con poca capilaridad social, identidad ideológico-programática y cohesión. Estas asociaciones, en general, están constituidas por políticos individualistas, particularistas y personalistas y cuentan con un largo histórico de migración partidaria. La fragilidad, el pragmatismo y la incongruencia de los partidos, así como el individualismo, el particularismo y el apartidismo de los integrantes de sus bancas congresistas son de tal magnitud que el gobierno, en cada votación importante, precisa negociar con su base de sustentación muchas veces en un plano individual. El sistema no garantiza la gobernabilidad de calidad. La manera como se integra la mayoría, dada la pulverización partidaria, es de baja calidad y muy susceptible a los cambios de humor repentinos del Congreso y de los grupos de presión. Cada votación requiere una nueva negociación. Lograr la participación de los partidos en los ministerios, en el gobierno, no garantiza nada. Como no hay partido y la persona no se elige por una

lista partidaria cerrada, resulta muy difícil conseguir aglutinación. Aunque el partido decida alguna cosa, la persona vota como quiere. No se siente responsable ante el partido. No se siente responsable ante el gobierno. Si él es religioso, vota de acuerdo con su religión. Si representa una corporación, vota con su corporación. No hay cohesión. La fragilidad del sistema político-electoral brasileño se debe, así, en gran parte, a la composición de las casas legislativas que giran alrededor de las personas de los candidatos y no de los partidos políticos, hoy en su mayoría sin un contenido ideológico bien definido y con un contenido programático superficial y variable, al albedrío de los intereses del momento. Es evidente el debilitamiento de los partidos políticos en este escenario (Figueiredo, 2018).

Representación de las mujeres

Desde 1997, la legislación brasileña estipula un mínimo del 30% del sexo subrepresentado en las listas de los partidos y coaliciones para las elecciones federales, estatales y municipales. Los partidos no comenzaron a seguir esta norma para las elecciones nacionales hasta 2014. Incluso con una mejor implementación, los resultados obtenidos por las mujeres en el parlamento se han estancado muy por debajo del nivel de cuota previsto como meta. Esto podría ser un reflejo del diseño institucional del sistema de representación proporcional con lista abierta, así como del rápido aumento en los costes de las campañas, acompañado de una brecha creciente en las capacidades de recaudación de fondos entre hombres y mujeres. Se abusa a menudo de una ley que obliga a los partidos políticos a asignar el 30% de sus fondos electorales públicos a mujeres candidatas, y los recursos suelen desviarse o malgastarse. A pesar de que las elecciones celebradas en el Brasil fueron considerablemente relevantes en cuanto a la diversidad en la representación de las mujeres, se obtuvieron los resultados globales más débiles en las elecciones latinoamericanas celebradas durante 2022. Aunque la segunda vuelta marcó el regreso del izquierdista Luiz Inácio Lula da Silva, los candidatos partidarios de Bolsonaro arrasaron el Congreso Nacional, alcanzando además una nueva mayoría en el Senado Federal (la cámara alta). Se eligió a más mujeres a la Cámara de Diputados (la cámara baja) que en cualquier otro momento de la historia del país. No obstante, el Brasil continúa situado muy por debajo del promedio regional,

ya que únicamente hay un 17,7% de mujeres en la Cámara de Diputados y un 16% en el Senado Federal (Unión Interparlamentaria, 2022).

Tabla 10.2. Resumen de los sistemas electorales latinoamericanos en los que está vigente el voto preferente

Voto preferente	
País	Datos relevantes
Panamá	Se aplica en circuitos plurinominales. Existe desde 1925 con un lapso de 11 años (entre 1972 y 1983) en el que suspendió. Intento de derogatoria en 2011 no prosperó. En cada circuito plurinomial, el elector tiene dos opciones para ejercer el sufragio: 1. Voto preferencial o selectivo para votar por uno o más candidatos. 2. Voto plancha como si fuese lista cerrada y bloqueada.
República Dominicana	Suprimido en 2010 y restablecido en 2013. Pueden votar en plancha (marcando emblema o eligiendo candidato a senador) o por un candidato.
Chile	En 2015 se adoptó modelo de voto preferente para elección de las dos Cámaras.
Perú	Opción de emitir voto lista (plancha) o añadir hasta un máximo de dos votos nominativos. Se intentó suprimir en 2017 con proyecto de reformas.
Colombia	Establecido por reforma constitucional de 2003. Partidos y movimientos tienen opción de presentar listas cerradas o listas abiertas (cerradas no bloqueadas /un solo voto preferente). Desde 2014 se han presentado 16 proyectos de reforma para establecer únicamente lista cerrada y bloqueada que no han prosperado.
El Salvador	Su adopción en 2012 y derogatoria en 2015 para ser sustituido por el voto combinado en listas abiertas, fueron consecuencia de sentencias de la Sala de lo Constitucional. Los votos por partidos se distinguen de las marcas por candidatos. Los electores identifican su preferencia en diferentes listas.
Paraguay	Aprobado por ley en 2019 con aplicación para la siguiente elección. Un solo voto preferente: se contabiliza para el partido y para el candidato preferencial. Doble voto simultáneo
Brasil	Brasil lo tiene en su Código Electoral de 1932 que establecía un sistema mixto, transformado a sólo preferente en 1935. Para la elección legislativa, todo elector cuenta con un voto que puede dirigir a una candidatura en específico o a un partido en pleno.

Fuente: elaboración propia

4. A modo de cierre

El debate entre los inconvenientes y los méritos del voto preferente en los sistemas electorales latinoamericanos continúa vigente. La revisión de las ventajas y desventajas de esta forma de expresión del voto en la región, incluida las relacionadas directamente con la representación de las mujeres y las cuotas de género, sigue mostrando un saldo muy flaco para los atributos y uno muy abultado para los perjuicios. Teniendo en cuenta el estudio comparado incluido en este capítulo a continuación se presentan una serie de reflexiones con el propósito de contribuir al análisis del voto preferente y a la discusión sobre su pertinencia o no como alternativa para mejorar el sistema de representación en la región:

1. En prácticamente la totalidad de los sistemas que utilizan el voto preferente mantiene su vigencia la aspiración de los electores de contar con la libertad de opción para designar a los candidatos de su preferencia. Sin embargo, de acuerdo con Gilas (2020), la relación entre los representantes y representados no mejora en los países que optaron por la personalización del voto. Este hecho no debe sorprender, ya que coincide con la idea de que no existe diferencia en los niveles de satisfacción con la democracia o la percepción de cercanía con los representantes en los distintos sistemas electorales con mayores o menores niveles de personalización del voto, o que, incluso, apuntan a efectos negativos de estos mecanismos.
2. La personalización del voto, que acarrea la posibilidad para los electores de modificar el orden de las listas presentadas por las cúpulas partidarias, coincide con la tendencia en la región de atribuir cada vez menos importancia a las ideologías como factor de decisión de sus preferencias electorales. Gilas (2020) señala que, en especial en los países con altos niveles de pobreza y desigualdad —fenómenos tan comunes en América Latina— y donde los partidos políticos muestran baja consistencia ideológica, la personalización del voto puede contribuir a la ampliación del clientelismo y desvío de recursos públicos para fines electorales, así como al debilitamiento de los partidos políticos.
3. Los estudios muestran una coincidencia entre los candidatos marcados por los votantes y los designados por los partidos en las primeras

posiciones de las listas. El propósito del voto preferente parece perder sentido al ocurrir este tipo de sincronía porque el resultado que se proyectaba era uno en el que los electores influyeran en el orden de los postulados por las autoridades partidarias.

4. Ciertamente el respaldo popular, el prestigio, la proyección, los antecedentes profesionales y las cualidades personales influyen en el puesto que se asigna a los candidatos en las listas. Los que se encuentran a la cabeza de estas obtienen este privilegio por los méritos señalados. No obstante, algunos estudios advierten que la gente, atendiendo al nivel de disciplina partidaria que caracteriza a determinados sistemas sin atender a los antecedentes de los candidatos, decide votar en plancha. En otras palabras, no existe, o es muy bajo el porcentaje de ciudadanos que revisan la hoja de vida de los candidatos para elegir a quién o a quiénes otorgarán su preferencia.
5. Si bien en algunos casos la integración de los congresos con diputados que ingresaron gracias al voto preferente representa un porcentaje relevante (Perú y Colombia), en buena parte de la región, el segmento de ciudadanos que votan en bloque, adhiriéndose por completo a la lista presentada por los partidos, es mayor que la cantidad de electores que muestran su preferencia por algunos de los candidatos.
6. Asimismo, en la siguiente elección, parece no haber un nivel razonable de escrutinio al trabajo de los legisladores que se presentan a la reelección. En la región, la rendición de cuentas vertical (de los electores hacia los candidatos) no es un factor decisivo al momento de marcar con preferencia a una determinada opción.
7. Por otro lado, la posibilidad de resultar electos se complica para los aspirantes que no cuentan con un financiamiento adecuado y que, además, están ubicados en las últimas posiciones de la lista.
8. Los partidos suelen apoyar con mayor decisión a los candidatos más conocidos entre la población. Estos, como ya se dijo, ocupan las primeras posiciones. Al resto de competidores los dejan en libertad de obtener recursos de otras fuentes para financiar sus campañas. Esta situación confirma la dificultad de supervisión del financiamiento político por parte de las autoridades electorales.
9. Existe unanimidad entre los críticos del voto preferente sobre el desgaste que provoca la competencia intrapartidaria en la unidad y cohesión de los institutos políticos.

10. Esa rivalidad interna entre candidatos de un mismo partido ocasiona, al mismo tiempo, la fragmentación de las campañas. La oferta electoral del partido cede a las promesas de cada uno de los candidatos.
11. En el ámbito de la representación de las mujeres y su influencia en las cuotas de género, la experiencia en la región no muestra una evidencia clara acerca de los obstáculos o mejoras del voto preferente en esos aspectos.
12. En la mayoría de los casos, el incremento de mujeres en los congresos ha coincidido con la entrada en vigencia de las leyes de cuotas y con la aplicación del voto preferente sin que existan datos que permitan identificar cuál de las dos variables influyó positivamente.
13. En El Salvador, por ejemplo, con la entrada en vigencia del voto preferente y sin contar aún con un sistema de cuotas regulada por ley, mejoró la presencia de legisladoras en el Congreso. Por el contrario, con la ley de partidos que estableció una cuota del 30% de mujeres en las listas de candidatos en y voto combinado disminuyó el porcentaje de mujeres en la Asamblea Legislativa (El Salvador pasó en menos de tres años, por sentencia judicial, de contar con listas cerradas no bloqueadas a listas abiertas). Siguiendo a Brenes y Matarrita (2012) podría afirmarse que el voto preferente eventualmente riñe con la paridad y cuota de género.

Bibliografía

Alvarado Bolaños, C. (2020), Representación de las mujeres en los resultados de las elecciones 2020 de la República Dominicana, disponible en Representación de las mujeres en los resultados de las elecciones 2020 de la República Dominicana. – El Mitin.

Amorim Neto, O. y Fabiano, S. (2001). “A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”. *Dados*, 44(2), disponible en <<https://doi.org/10.1590/S0011-5258200100020000>>.

Artiga-González, A. (2015), El sistema político salvadoreño, UCA/AECID/PNUD.

Beltré, J.L., Disla, N. y de la Rosa, P. (2018), El voto preferencial en República Dominicana,

Benavides, L. (2022), Formas de expresión del voto, en Rodríguez, L.M. (2022), Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma, FUSADES/HSS.

Benavides, L. (2022), La forma de la candidatura, en Rodríguez, L.M. (2022), Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma, FUSADES/HSS.

Brenes Villalobos, L.D. (2017), Voto preferente, en IIDH/CAPEL (2017), Diccionario Electoral, San José, C.R.

Botero, F. (2015), El voto preferente: teoría e implicaciones para el caso colombiano, PNUD-NIMD.

Carrasco Durán, M. (2018), Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol. 9, No.1.

Desarrollo y Democracia (2023), Listas desbloqueadas en Paraguay, disponible en Listas desbloqueadas - DENDE.

Domingo, P. (2004), “¿Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary?” *Recent Trends in Latin America, Democratization*, vol. 11, n° 1 (febrero).

Espinal, R. (2010), Análisis del sistema electoral dominicano y representación política de las mujeres, PNUD/AECID.

Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE); Observatorio Político Dominicano (OPD).

Figueiredo, M. (2018), Los más relevantes problemas político-electorales en Brasil (el sistema proporcional) y la lucha contra la corrupción: del Mensalão a la operación “Lava-Jato”, Boletín mexicano de derecho comparado, Vol. 51, No. 152, Ciudad de México.

Freidenberg, F. y Došek (2016), Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos, en Tuesta Soldevilla, F., Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina, Lima, Jurado Nacional de Elecciones.

Freidenberg, F. y Brown, H., (2019), La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Documento de Trabajo No. 07.

Freidenberg, F. y Lajas García, S. (2017), ¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

FUSADES (2010), Departamento de Estudios Políticos, Boletín No. 1.

FUSADES (2012), Impacto de la reforma electoral de 2012: el voto por persona y el voto residencial, Departamento de Estudios Políticos.

García, S. (2021), Desbloqueo ¿Qué efecto tuvo y que se puede esperar en el 2023?, disponible en Desbloqueo ¿Qué efecto tuvo y que se puede esperar en el 2023? | by Santiago García | Medium.

Gamboa, R. y Toro, S. (2022), El sistema electoral chileno: elementos para el debate, <https://www.researchgate.net/publication/357647144_El_sistema_electoral_chileno_elementos_para_el_debate>, fecha de consulta: 31 de octubre de 2023.

Gamboa, R. y Morales, M. (2017), “Pactos electorales y proporcionalidad de la representación. Evidencia del caso de Chile, 2017”. Colombia Internacional, n°103.

Jurado Nacional de Elecciones (2021), Participación política de las mujeres en las EG 2021, Lima.

Miranda, G. (2016), Las reformas electorales en América Latina (1978-2015), en Casas -Zamora, K., Muñoz-Pogossian, B., Vidaurri, M., Chanto, R. Tendencias de reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos, Washington, D.C. Secretaría General de la Organización de Estados

Americanos.

Nevache, C. (2018), El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019, disponible en <https://www.kas.de/documents/273967/10156519/El+sistema+electoral+y+los+partidos+pol%C3%ADticos+en+Panam%C3%A1+de+cara+a+2019_+Claire+Nevache.pdf/f21ee885-886c-b78e-85d5-750b6f001684?version=1.0&t=1600808181539>.

Neyra, A. (2021), Las mujeres y la política: ¿cómo estamos y hacia dónde vamos?, disponible en Las mujeres y la política: ¿cómo estamos y hacia dónde vamos? - IDEHPUCP PUCP

Nohlen, D. (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). Tratado de Derecho Electoral Comparado. (2.^a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2008), Sistemas electorales en su contexto, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Nohlen, D. (2014), Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación, Perú: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

OEA (2023), Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay.

Ortega, C. (2004), Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Pedicone de Valls, M.G. (2001), Derecho electoral, Buenos Aires: Ediciones La Rocca.

Rodríguez Pico, C.R. y Quiroga Barrantes, M.A. (2021), La (fracasada) eliminación del voto preferente en Colombia: entre las aspiraciones normativas y la práctica política, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Documento de Trabajo No. 22.

Rodríguez, L.M. (coord.) (2022), Sistema electoral salvadoreño. Perspectivas de reforma, El Salvador, FUSADES-HSS.

Tuesta Soldevilla, F. (2012), Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú. *Politai: Revista Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, segundo semestre, No. 7.

Unión Interparlamentaria (2022), Las mujeres en el Parlamento en

2022. Perspectiva anual.

Unión Europea (2023), DECLARACIÓN PRELIMINAR - Elecciones bien organizadas con retos pendientes (Paraguay), disponible en <https://www.eeas.europa.eu/eom-paraguay-2023/declaraci%C3%B3n-preliminar-elecciones-bien-organizadas-con-retos-pendientes_es?s=410304>.

Valdés Escoffery, E. (2013), Experiencia con el Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá, Revista Derecho Electoral, No. 15.

Rodríguez, Lluís Juan, Celeste Gomez, Fernando Martinez, Víctor Cano, Aldara Rodríguez, Leonardo Gómez, Giovanna Maiola, y Walter Morínigo. 2023. Observar la participación de mujeres en los procesos electorales de Paraguay. Documento de trabajo, Asunción: IDEA-UE.

Solis, Juan Mario, y Sarah Serna. 2019. «Tres décadas de democracia a través de los indicadores de sistemas de partidos.» En Tres décadas de democratización en Paraguay, de Sarah Serna y Mabel Villalba, 29-78. Asunción: CEADUC.

Weber, Max. 1996. Economía y Sociedad. México: FCE.

Zovatto, D. y Aguilar, I. (2013), Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. Revista de Derecho Electoral.

Zucco, Cesar. 2015. «Estabilidad sin raíces: institucionalización de sistemas de partidos en Brasil.» En Sistemas de partidos en América Latina, de Mariano Torcal, 78-107. España: ANTROPOS.